



Verfassungsgerichtshof

Entscheid Nr. 39/2023
vom 9. März 2023
Geschäftsverzeichnismrn. 7660, 7699, 7722, 7724 und 7725

In Sachen: Klagen auf Nichtigerklärung von Artikel 8 des flämischen Dekrets vom 2. Juli 2021 « zur Abänderung des Verwaltungsdekrets vom 7. Dezember 2018 », erhoben von der VoG « Aktiekomitee Red de Voorkempen » und anderen, von der VoG « Privacy Salon », von der VoG « Vlaamse Vereniging van Journalisten » und anderen, von Pascal Malumgré und von Stijn Verbist und der « Verbist Advocaten » GmbH.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten L. Lavrysen und P. Nihoul, und den Richtern T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt und K. Jadin, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten L. Lavrysen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. Gegenstand der Klagen und Verfahren

a. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 28. Oktober 2021 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 29. Oktober 2021 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 8 des flämischen Dekrets vom 2. Juli 2021 « zur Abänderung des Verwaltungsdekrets vom 7. Dezember 2018 » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 8. Juli 2021): die VoG « Aktiekomitee Red de Voorkempen », Denis Malcorps, Jan Creve und Peter Verhaeghe, unterstützt und vertreten durch RA P. Vande Castele, in Antwerpen zugelassen.

b. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 9. Dezember 2021 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 10. Dezember 2021 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die VoG « Privacy Salon », unterstützt und vertreten durch RA R. Wens, in Antwerpen zugelassen, und durch RA P. Vande Castele, Klage auf Nichtigerklärung derselben Dekretsbestimmung.

c. Mit drei Klageschriften, die dem Gerichtshof mit am 6., 7. und 10. Januar 2022 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen zugesandt wurden und am 7. und 11. Januar 2022 in der Kanzlei eingegangen sind, erhoben jeweils Klage auf Nichtigerklärung derselben

Dekretsbestimmung: die VoG « Vlaamse Vereniging van Journalisten », die VoG « Journalismfund.eu », die VoG « Belgische Verbruikersunie Test-Aankoop » und die « Verbruikers Unie Test Aankoop » Gen.mbH, unterstützt und vertreten durch RA J. Verstraeten, in Löwen zugelassen, Pascal Malumgré und Stijn Verbist und die « Verbist Advocaten » GmbH, unterstützt und vertreten durch RA P. Vande Castele.

Diese unter den Nummern 7660, 7699, 7722, 7724 und 7725 ins Geschäftsverzeichnis des Gerichtshofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

Die Flämische Regierung, unterstützt und vertreten durch RA S. Ronse und RA T. Quintens, in Westflandern zugelassen, hat Schriftsätze eingereicht, die klagenden Parteien haben Erwiderngsschriftsätze eingereicht, und die Flämische Regierung hat auch Gegenerwiderngsschriftsätze eingereicht.

Durch Anordnung vom 23. November 2022 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter Y. Kherbache und M. Pâques beschlossen, dass die Rechtssachen verhandlungsreif sind, dass keine Sitzung abgehalten wird, außer wenn eine der Parteien innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt der Notifizierung dieser Anordnung einen Antrag auf Anhörung eingereicht hat, und dass vorbehaltlich eines solchen Antrags die Verhandlung am 7. Dezember 2022 geschlossen und die Rechtssachen zur Beratung gestellt werden.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurden die Rechtssachen am 7. Dezember 2022 zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachgebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Die klagenden Parteien beantragen alle die Nichtigerklärung von Artikel 8 des flämischen Dekrets vom 2. Juli 2021 « zur Abänderung des Verwaltungsdekrets vom 7. Dezember 2018 » (nachstehend: Dekret vom 2. Juli 2021). Durch den angefochtenen Artikel 8 wird Artikel II.33 des flämischen Verwaltungsdekrets vom 7. Dezember 2018 (nachstehend: Verwaltungsdekret) ein dritter Punkt hinzugefügt, der wie folgt lautet:

« 3° si la demande concerne des communications internes ».

Folglich bestimmt Artikel II.33 des Verwaltungsdekrets:

« Sauf si l'importance de la publicité prévaut, les instances publiques visées à l'article II.28, § 1er, peuvent rejeter une demande :

1° si la demande demeure manifestement déraisonnable ou formulée de façon trop générale, après que l'instance concernée a demandé de reformuler la première demande au sens de l'article II.42;

2° si la demande concerne des documents administratifs qui sont inachevés ou incomplets;

3° si la demande concerne des communications internes ».

B.2.1. In Artikel II.33 des Verwaltungsdekrets wird mithin ein neuer Ausnahmegrund hinsichtlich des Rechts auf Zugang zu Verwaltungsdokumenten hinzugefügt, wenn sich der Antrag auf Bekanntgabe von Verwaltungsdokumenten auf « interne Kommunikation » bezieht.

Diese Ausnahme ist laut den Vorarbeiten eine Umsetzung von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e der eine Umsetzung von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 « über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates » (nachstehend: Richtlinie 2003/4/EG) und von Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe c des Übereinkommens vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (nachstehend: Übereinkommen von Aarhus) (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2020-2021, Nr. 780/1, S. 90).

Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e der Richtlinie 2003/4/EG bestimmt:

« (1) Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen in folgenden Fällen abgelehnt wird:

[...]

e) Der Antrag betrifft interne Mitteilungen, wobei das öffentliche Interesse an einer Bekanntgabe dieser Informationen zu berücksichtigen ist ».

Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe c des Übereinkommens von Aarhus bestimmt:

« (3) Ein Antrag auf Informationen über die Umwelt kann abgelehnt werden, wenn

[...]

c) der Antrag Material betrifft, das noch fertiggestellt werden muss, oder wenn er interne Mitteilungen von Behörden betrifft, sofern eine derartige Ausnahme nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist oder gängiger Praxis entspricht, wobei das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe dieser Informationen zu berücksichtigen ist ».

In beiden Bestimmungen wird den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gelassen, gegebenenfalls diese zusätzliche Ausnahme vorzusehen, denn « Mitgliedstaaten können vorsehen », dass « ein Antrag auf Zugang zu Informationen abgelehnt wird ».

B.2.2. In den Vorarbeiten wird das Ziel des angefochtenen Artikels wie folgt beschrieben:

« L'objectif de cette exception est d'offrir aux instances publiques le droit de protéger leurs consultations et délibérations internes lorsque cela est nécessaire pour l'exécution de leurs missions, c'est-à-dire lorsque la divulgation du document porterait gravement atteinte au processus décisionnel, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document visé ». (ebenda, S. 90).

In Bezug auf die Zulässigkeit

B.3. Die Flämische Regierung führt an, dass die Klageschriften in den Rechtssachen Nrn. 7660, 7699, 7724 und 7725 unzulässig seien, weil keine der klagenden Parteien ihr Interesse nachweise. Das Interesse der klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7722 wird nicht in Abrede gestellt.

B.4.1. Die Verfassung und das Sondergesetz vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof erfordern, dass jede natürliche oder juristische Person, die eine Nichtigkeitsklage erhebt, ein Interesse nachweist. Das erforderliche Interesse liegt nur bei jenen Personen vor, deren Situation durch die angefochtene Rechtsnorm unmittelbar und ungünstig beeinflusst werden könnte.

B.4.2.1. Die Klagen in den Rechtssachen Nrn. 7660 und 7699 wurden unter anderem von der VoG « Aktiekomitee Red de Voorkempen » beziehungsweise der VoG « Privacy Salon » erhoben.

Wenn eine Vereinigung ohne Gewinnerzielungsabsicht, die sich nicht auf ihr persönliches Interesse beruft, vor dem Gerichtshof auftritt, ist es erforderlich, dass ihr satzungsmäßiger Zweck besonderer Art ist und sich daher vom allgemeinen Interesse unterscheidet, dass sie ein kollektives Interesse vertritt, dass die angefochtene Rechtsnorm ihren Zweck beeinträchtigen kann und dass es sich schließlich nicht zeigt, dass dieser Zweck nicht oder nicht mehr tatsächlich erstrebt wird.

B.4.2.2. Beide Vereinigungen belegen in ihren jeweiligen Erwiderungsschriftsätzen ihr Interesse.

Die VoG « Aktiekomitee Red de Voorkempen » verfolgt gemäß Artikel 2 § 1 ihrer Satzung unter anderem das Ziel « der Erhaltung und Wiederherstellung der eigenen Beschaffenheit, der Verschiedenartigkeit und der Unversehrtheit und Dauerhaftigkeit der Umwelt im Verwaltungsbezirk Antwerpen mittels Maßnahmen zum Schutz der Umwelt im Allgemeinen [...]. Das Bündeln, Koordinieren und Unterstützen aller Bemühungen, mit denen ein vergleichbares Ziel verfolgt wird. Das Informieren und Erziehen des Umweltnutzers und das Propagieren eines Umweltideals ».

Die VoG « Privacy Salon » verfolgt gemäß Artikel 2 Abschnitt 1 ihrer Satzung unter anderem das Ziel, « sowohl die breitere Öffentlichkeit als auch Politiker und Industrie in Belgien, Europa und anderswo (kritisch) zu informieren und zu sensibilisieren [...] », und übt gemäß Artikel 2 Abschnitt 2 unter anderem folgende Tätigkeiten aus: « Pressearbeit und öffentliche Berichterstattung über datenschutzrelevante Angelegenheiten, Informationsbeschaffung, Meinungsbildung und Verbreitung von Informationen ».

B.4.2.3. Der satzungsmäßige Zweck der klagenden Vereinigungen unterscheidet sich vom Allgemeininteresse und wird auch tatsächlich verfolgt, wie sich unter anderem aus den Nichtigkeitsklagen ergibt, die sie in der Vergangenheit beim Gerichtshof und dem Staatsrat erhoben haben, sofern es um die VoG « Aktiekomitee Red de Voorkempen » geht, und aus der

Organisation verschiedener Konferenzen zum Datenschutz, sofern es um die VoG « Privacy Salon » geht.

Die angefochtene Bestimmung kann ihren satzungsmäßigen Zweck unmittelbar und ungünstig beeinflussen, da der neue Ausnahmegrund die Informationstätigkeiten dieser Vereinigungen beeinträchtigen kann, sodass sie ein Interesse an ihrer Klage haben.

B.4.2.4. Da bei den klagenden Vereinigungen das erforderliche Interesse vorliegt, ist es dementsprechend nicht erforderlich, das Interesse der anderen klagenden Parteien in diesen Rechtssachen zu untersuchen.

B.4.2.5. Die Einrede wird abgewiesen.

B.4.3. Die klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 7724 und 7725 sind zwei Rechtsanwälte, bei denen es sich um natürliche Personen handelt, und eine Anwaltskanzlei. Sie führen einen einzigen Klagegrund an, der aus einem Verstoß gegen Artikel 10, 11, 13 und 32 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, abgeleitet ist. Da dieser Klagegrund nicht über den Klagegrund hinausgeht, der in den Rechtssachen Nrn. 7660 und 7699 angeführt wird, ist es auch nicht erforderlich, das Interesse dieser klagenden Parteien zu untersuchen.

B.5. Die Flämische Regierung macht geltend, dass der einzige Klagegrund in den Rechtssachen Nrn. 7724 und 7725 unzulässig sei, da der Gerichtshof zur Rechtmäßigkeit der Entscheidung der Widerspruchsinstanz Nr. OVB/2021/400 vom 24. November 2021 befragt werde, während dies nicht in die Zuständigkeit des Gerichtshofs falle.

B.6.1. Aus der Darlegung in den Klageschriften Nrn. 7724 und 7725 ergibt sich, dass die Klagen gegen Artikel 8 des Dekrets vom 2. Juli 2021 gerichtet sind, und dass der Verweis auf die Entscheidung der Widerspruchsinstanz Nr. OVB/2021/400 nur dazu dient, die mögliche Tragweite der neuen Ausnahme zu veranschaulichen.

B.6.2. Die Einrede wird abgewiesen.

B.7. Schließlich müssen die in der Klageschrift vorgebrachten Klagegründe, um den Erfordernissen nach Artikel 6 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 zu entsprechen, angeben, welche Vorschriften, deren Einhaltung der Gerichtshof gewährleistet, verletzt wären und welche Bestimmungen gegen diese Vorschriften verstoßen würden, und darlegen, in welcher Hinsicht diese Vorschriften durch die fraglichen Bestimmungen verletzt würden.

Der Gerichtshof prüft die Klagegründe und die Teile von Klagegründen nur insofern, als sie die vorgenannten Anforderungen erfüllen.

Zur Hauptsache

B.8.1. Die klagenden Parteien führen verschiedene Klagegründe und Teile von Klagegründen an. Sie beziehen sich zusammengefasst auf einen Verstoß gegen die Artikel 10, 11, 13, 19, 23 und 32 der Verfassung in Verbindung mit den Artikel 6 und 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit dem Rechtsstaatsprinzip, mit dem Grundsatz der Angemessenheit, mit dem Übereinkommen von Aarhus, mit der Richtlinie 2003/4/EG und mit den Artikeln 11, 20, 21, 47, 52 und 53 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

B.8.2 Alle klagenden Parteien stellen die Verfassungsmäßigkeit des angefochtenen neuen Ausnahmegrundes in Artikel 8 des Dekrets vom 2. Juli 2021 in Abrede, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen.

Die klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 7660 und 7699 stellen die Verfassungsmäßigkeit in der Form in Abrede, dass dieser Ausnahmegrund nicht von den Ausnahmen gemäß Artikel 10 Absatz 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention erfasst sei (erster Teil), nicht zeitlich begrenzt sei (zweiter Teil) und den Rechtsschutz auf unannehmbare Weise schmälere (dritter Teil). Schließlich bringen sie vor, dass Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e der Richtlinie 2003/4/EG gegen verschiedene Artikel der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verstoße, weshalb dem Gerichtshof der Europäischen Union eine Vorabentscheidungsfrage vorgelegt werden solle.

Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7722 stellen die Verfassungsmäßigkeit des angefochtenen neuen Ausnahmegrundes in der Form in Abrede, dass dieser mit Artikel 32 der

Verfassung (erster Teil) und mit dem Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung (zweiter Teil) unvereinbar sei.

Die klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 7224 und 7225 führen an, dass die neue Ausnahme immer Vorrang vor dem Interesse der Person haben werde, die sich auf ihr Verteidigungsrecht berufe, da das Verteidigungsrecht immer einem privaten Interesse und keinem öffentlichen Interesse diene. Dadurch entziehe die angefochtene Bestimmung dem Rechtsunterworfenen auf ungerechtfertigte Weise das Recht auf Verteidigung.

B.9.1. Indem der Verfassungsgeber in Artikel 32 der Verfassung festgelegt hat, dass jedes Verwaltungsdokument - ein gemäß dem Verfassungsgeber sehr weit auszulegender Begriff - in der Regel öffentlich ist, hat er das Recht auf Öffentlichkeit der Verwaltungsdokumente als ein Grundrecht definiert.

B.9.2. Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention garantiert das Recht auf freie Meinungsäußerung, das die Freiheit einschließt, Informationen und Ideen zu empfangen und weiterzugeben. Artikel 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantiert ebenfalls das Recht auf freie Meinungsäußerung, das die Meinungsfreiheit und die Freiheit einschließt, Informationen und Ideen zu empfangen und weiterzugeben.

B.9.3. Wenn eine für Belgien verbindliche Vertragsbestimmung eine Tragweite hat, die derjenigen einer der Verfassungsbestimmungen gleicht, zu deren Prüfung der Gerichtshof befugt ist und deren Verletzung angeführt wird, bilden die in dieser Vertragsbestimmung enthaltenen Garantien ein untrennbares Ganzes mit den Garantien, die in den betreffenden Verfassungsbestimmungen enthalten sind.

B.9.4. Aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte geht hervor, dass

« l'article 10 n'accorde pas à l'individu un droit d'accès aux informations détenues par une autorité publique, ni n'oblige l'État à les lui communiquer. Toutefois, [...] un tel droit ou une telle obligation peuvent naître, premièrement, lorsque la divulgation des informations a été imposée par une décision judiciaire devenue exécutoire [...] et, deuxièmement, lorsque l'accès à l'information est déterminant pour l'exercice par l'individu de son droit à la liberté d'expression, en particulier ' la liberté de recevoir et de communiquer des informations ', et que refuser cet accès constitue une ingérence dans l'exercice de ce droit » (EuGHMR, Große

Kammer, 8. November 2016, *Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn*, ECLI:CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, § 156; EuGHMR, 3. Februar 2022, *Šeks gegen Kroatien*, ECLI:CE:ECHR:2022:0203JUD003932520, § 36).

Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union geht Folgendes hervor:

« 81. Die in Art. 11 der Charta verankerte Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit wird auch durch Art. 10 der EMRK geschützt [...] (Urteil vom 17. Dezember 2015, *Neptune Distribution*, C-157/14, EU:C:2015:823, Rn. 64 und die dort angeführte Rechtsprechung

82. Da die in Art. 11 der Charta und in Art. 10 der EMRK verankerte Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit nach Art. 52 Abs. 3 der Charta und den Erläuterungen zu ihrem Art. 11 in der Charta und der EMRK die gleiche Bedeutung und Tragweite hat, beeinträchtigt die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Maßnahme [...] diese Grundfreiheit der Fernsehveranstalter (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 26. Juni 1997, *Familiapress*, C-368/95, EU:C:1997:325, Rn. 26, vom 23. Oktober 2003, *RTL Television*, C-245/01, EU:C:2003:580, Rn. 68, sowie vom 17. Dezember 2015, *Neptune Distribution*, C-157/14, EU:C:2015:823, Rn. 64 und 65) » (EuGH, 3. Februar 2021, *C-555/19, Fussl Modestraße Mayr GmbH*, ECLI: EU:C:2021:89, Randnrn. 81-82).

Sofern darin das Recht auf Zugang zu behördlichen Informationen garantiert wird, haben Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union eine Tragweite, die derjenigen von Artikel 32 der Verfassung entspricht. Die durch diese Bestimmungen gewährleisteten Garantien bilden daher in diesem Maße eine untrennbare Einheit.

B.9.5. Das Recht auf Zugang zu Verwaltungsdokumenten im Sinne der Garantie in Artikel 32 der Verfassung, Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist nicht absolut.

Diese Bestimmungen schließen eine Beschränkung des Rechts auf Zugang zu Verwaltungsdokumenten nicht aus, sondern schreiben vor, dass sie durch eine hinreichend genaue Gesetzesbestimmung erlaubt wird und dass diese einem zwingenden gesellschaftlichen Bedürfnis in einer demokratischen Gesellschaft entspricht sowie im Verhältnis zu dem damit verfolgten gesetzlichen Ziel steht (EuGHMR, Große Kammer, 8. November 2016, *Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn*, §§ 181, 187 und 196; EuGHMR, 9. Dezember 2021, *Rovshan Hajiyevev gegen Aserbaidshan*, ECLI:CE:ECHR:2021:1209JUD001992512, § 53;

EuGH, 4. Mai 2016, C-547/14, *Philip Morris Brands SARL u.a.*, ECLI:EU:C:2016:325, Randnr. 149).

B.9.6. Ausnahmen vom Grundsatz der Öffentlichkeit von Verwaltungsdokumenten sind nur unter den Bedingungen möglich, die durch Gesetz, Dekret oder Ordonnanz festgelegt sind. Sie müssen gerechtfertigt werden und sind eng auszulegen (*Parl. Dok.*, Senat, 1991-1992, Nr. 100-49/2°, S. 9).

B.9.7. Indem er es ermöglicht hat, dass ein Gesetzgeber vorsehen kann, in welchen Fällen und unter welchen Bedingungen vom Grundsatz der Verwaltungstransparenz abgewichen werden kann, hat der Verfassungsgeber nicht ausgeschlossen, dass der Zugang zu gewissen Dokumenten an Bedingungen geknüpft oder eingeschränkt wird, sofern diese Einschränkungen vernünftig gerechtfertigt sind und keine unverhältnismäßigen Folgen haben.

In dieser Hinsicht ist hervorzuheben, dass die Verwaltungstransparenz zur Wirksamkeit der Ausübung des Beschwerderechtes der Bürger vor dem Staatsrat oder vor den ordentlichen Gerichtshöfen und Gerichten beiträgt.

B.9.8. Bei der Annahme von Artikel 32 der Verfassung durch den Verfassungsgeber wurde hervorgehoben, dass Ausnahmen von diesem Recht grundsätzlich von Fall zu Fall eine Prüfung der verschiedenen vorliegenden Interessen erfordern; « das Interesse der Öffentlichkeit muss jedes Mal *in concreto* gegen das Interesse, das durch einen Ausnahmegrund geschützt wird, abgewogen werden » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 839/1, S. 5).

In der Vorarbeiten wurde Folgendes verdeutlicht:

« Si, par exemple, la sécurité de l'État était un motif d'exception, il faudrait vérifier si l'autorisation de consulter un certain document porte concrètement atteinte ou non à la sécurité de l'État. Il est possible qu'à un certain moment, ce soit effectivement le cas tandis qu'à un autre moment, le même document peut être rendu public sans aucun problème » (ebenda).

Dem Vorstehenden lässt sich entnehmen, dass der Verfassungsgeber Beschränkungen bezüglich des Zugangs zu Verwaltungsdokumenten unter der Bedingung für zulässig erachtete, dass immer eine Abwägung zwischen dem Interesse an der Offenlegung von Verwaltungsdokumenten und dem Interesse, das vom Ausnahmegrund geschützt wird,

vorgenommen wird. Ferner ist immer eine Beurteilung *in concreto* erforderlich, um zu prüfen, ob das geschützte Interesse tatsächlich beeinträchtigt wird und ob das Interesse der Öffentlichkeit das geschützte Interesse überwiegt.

B.10.1. Der angefochtene Artikel 8 des Dekrets vom 2. Juli 2021 fügt einen neuen Ausnahmegrund in Artikel II.33 Nr. 3 des Verwaltungsdekrets ein. Nach dieser Bestimmung wird der Antrag auf Bekanntgabe der « internen Kommunikation » abgelehnt, « es sei denn, das Interesse an der Bekanntmachung hat Vorrang ». Es ist mit anderen Worten möglich, den Antrag auf Zugang zu interner Kommunikation abzulehnen, « wenn die Bekanntgabe des Dokuments den Entscheidungsprozess ernsthaft stören würde, es sei denn, ein höherrangiges öffentliches Interesse gebietet die Bekanntgabe » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2020-2021, Nr. 780/1, S. 90).

Nach den Vorarbeiten setzt eine effektive Entscheidungsfindung voraus,

« que les membres du personnel de l'autorité puissent échanger librement des propositions, idées ou opinions sur des questions de fond, de processus, d'organisation ou de politique, et que ces échanges puissent aussi se faire par écrit sans qu'il faille divulguer sur demande ces propositions, idées ou opinions.

Un régime de publicité trop rigide sur ce point a pour effet pervers d'empêcher que des idées soient échangées librement au sein de l'autorité à propos d'un dossier, d'un processus décisionnel, d'un avis ou d'un projet de réglementation.

La perspective, pour les fonctionnaires ou membres des cabinets, que leurs avis personnels se retrouvent publiés pour ainsi dire dès le lendemain dans les journaux ou qu'ils puissent faire l'objet d'un débat parlementaire les incite à faire preuve d'une très grande retenue dans leurs communications ou rapports écrits internes, ce qui constitue une entrave au bon déroulement du processus décisionnel. Un certain degré ' d'intimité politique ' et de confidentialité est nécessaire pour aboutir à une prise de décision efficace.

C'était également le point de départ de la directive (voyez la réponse de la Commission à la question écrite n° 3955/03) : ' Les communications internes servent à préparer une décision administrative; il faut qu'une administration puisse mettre par écrit les différents arguments pour ou contre une décision à prendre sur un problème particulier sans que ces délibérations internes soient rendues publiques. En fin de compte, c'est la décision administrative et son éventuelle justification qui constituent l'information essentielle, et non la manière dont la décision a été prise. ' » (ebenda, S. 91).

B.10.2.1. Dieser neue Ausnahmegrund verlangt, dass die Behörde immer eine Interessenabwägung zwischen dem von diesem Grund geschützten Interesse und dem

öffentlichen Interesse vornimmt, dem mit der Bekanntgabe der internen Kommunikation gedient ist. Dieser Ausnahmegrund kann weder systematisch geltend gemacht werden noch auf automatische Weise angewandt werden, und die betreffende Behörde muss immer *in concreto* beurteilen, ob die Bekanntgabe den internen Entscheidungsprozess beeinträchtigt.

In den Vorarbeiten heißt es:

« En vertu de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4/CE, lors de chaque demande, l'intérêt général servi par la divulgation doit être concrètement mis en balance avec l'intérêt spécifique servi par le refus de divulguer.

Il est naturellement d'intérêt public que les décisions administratives soient accessibles, de même que tous les éléments qui les ont étayées, mais pour des documents internes portant uniquement sur la manière dont la décision a été élaborée au sein de l'autorité, la divulgation n'est pas nécessairement d'intérêt général. Dans ce cas, la nécessité de protéger la liberté de pensée des personnes à l'origine des communications en cause et le libre échange de leurs points de vue peut peser davantage.

Lors de cette mise en balance, il faut être attentif à toutes les circonstances de fait et de droit au moment de la demande de divulgation. Il est donc parfaitement possible qu'à un moment donné, il faille refuser l'accès à des communications internes, mais que par la suite, il ne soit plus nécessaire de créer un espace protégé pour les délibérations internes des instances publiques et que le document puisse alors être divulgué » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2020-2021, Nr. 780/1, SS. 92-93) ».

B.10.2.2. Neben der erforderlichen Beurteilung *in concreto* durch die betreffenden Stellen gibt es noch das Widerspruchsverfahren bei der Widerspruchsinstanz « Öffentlichkeit der Verwaltung und Wiederverwendung behördlicher Informationen », das in den Artikeln II.48 bis II.51 des flämischen Verwaltungsdekrets geregelt ist. Diese Artikel regeln den Widerspruch, den der Antragsteller gegen eine Entscheidung einer Behörde bezüglich eines Antrags auf Bekanntgabe, Berichtigung oder Ergänzung eines Verwaltungsdokuments, gegen das Ausbleiben einer Entscheidung oder gegen eine unwillige Ausführung einer Bekanntgabe-, Berichtigungs- oder Ergänzungsentscheidung einlegen kann.

Schließlich ist es in letzter Instanz Sache der zuständigen Rechtsprechungsorgane, darüber zu wachen, dass die betreffenden Behörden diesen Ausnahmegrund nicht sachwidrig in Anspruch nehmen.

B.10.3.1. Der neue Ausnahmegrund setzt Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e der Richtlinie 2003/4/EG und Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe c des Übereinkommens von Aarhus um. Bei der Auslegung des Begriffs « interne Kommunikation » muss deshalb die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union berücksichtigt werden. In den Vorarbeiten wird erwähnt, dass

« la notion de ‘ communications internes ’ doit être interprétée et appliquée exactement dans le même sens que dans la Convention d’Aarhus et la directive 2003/4/CE. La directive ne permet pas aux États membres de définir eux-mêmes la notion dans leur droit interne.

[...]

- communications

La notion de communications ‘ vise une information adressée par un auteur à un destinataire, étant entendu que ce destinataire peut aussi bien être une entité abstraite, telle que les “ membres ” d’une administration ou le “ conseil d’administration ” d’une personne morale, qu’une personne spécifique appartenant à une telle entité, tel un agent ou un fonctionnaire ’ (arrêt CJUE, 20 janvier 2021, point 37 - C-619/19).

Il n’y a pas de restrictions en ce qui concerne le contenu des communications : il peut s’agir aussi bien d’opinions ou d’arguments politiques personnels que d’informations factuelles ou de simples données, pour autant que ces échanges d’informations s’inscrivent dans le cadre d’une décision ou de la recherche d’une solution à un problème spécifique.

- internes

Le qualificatif ‘ interne ’ implique qu’il s’agit ‘ d’une information qui ne quitte pas la sphère interne d’une autorité publique, en particulier lorsqu’elle n’a pas été divulguée à un tiers ou n’a pas été mise à la disposition du public ’ (arrêt CJUE, 20 janvier 2021, point 43 – C-619/19) » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2020-2021, Nr. 780/1, SS. 91-92).

Aufgrund des Abänderungsantrags Nr. 4 wurde der Begriff « Mitteilungen » durch den Begriff « Kommunikation » ersetzt. In den Vorarbeiten wird erläutert:

« Par le présent amendement, nous faisons le choix d’un motif d’exception plus clair que celui qui figurait dans le projet de décret.

Ce motif d’exception porte sur les communications internes traduites par l’expression néerlandaise ‘ interne communicatie ’, qui s’inspire de l’expression néerlandaise ‘ interne mededelingen ’ utilisée dans la version néerlandaise de la Convention d’Aarhus, mais qui correspond à une définition plus précise et plus actuelle.

L’expression néerlandaise ‘ interne communicatie ’ est également utilisée dans la traduction néerlandaise de la législation autrichienne ou italienne relative à la publicité des

informations environnementales. La version néerlandaise du Code wallon de l'environnement prévoit également des exceptions en ce qui concerne les termes néerlandais 'interne communicatie'.

[...]

Nous entendons par là que les messages échangés en interne et au quotidien entre des instances de l'autorité flamande ou entre des instances d'autorités locales (par exemple, les échanges réciproques entre les collaborateurs des cabinets, les échanges entre les collaborateurs des cabinets et l'administration flamande, et les échanges au sein de l'administration flamande) peuvent relever de l'exception à la publicité » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2020-2021, Nr. 780/4, SS. 2-3).

B.10.3.2. Die Feststellung, dass die Ausnahme von der Bekanntgabe von Verwaltungsdokumenten nicht auf Umweltinformationen beschränkt ist, führt als solche nicht dazu, dass dieser Ausnahmegrund unverhältnismäßig ist. Die interne Kommunikation in Bezug auf einen bestimmten Politikbereich kann für die Ausführung der behördlichen Aufgabe von Bedeutung sein und der unbegrenzte Zugang dazu kann sich ungünstig auf den Entscheidungsprozess auswirken.

B.10.4. Der erste Teil des einzigen Klagegrunds in den Rechtssachen Nrn. 7660 und 7699 und der erste Teil des einzigen Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7722 sind unbegründet.

B.11. Die klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 7660 und 7699 führen im zweiten Teil des einzigen Klagegrunds an, dass der neue Ausnahmegrund mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung unvereinbar sei, da dieser im Gegensatz zu anderen Ausnahmegründen zeitlich nicht begrenzt sei, weshalb der Behandlungsunterschied sachlich nicht gerechtfertigt sei.

Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7722 führen im zweiten Teil des einzigen Klagegrunds an, dass der neue Ausnahmegrund mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention unvereinbar sei, da die bereits bestehenden Ausnahmen ausreichen, um das Interesse, das der Dekretgeber schützen möchte, zu wahren, weshalb der Behandlungsunterschied sachlich nicht gerechtfertigt sei.

B.12.1. Der Dekretgeber hat durch den neuen Ausnahmegrund einen Behandlungsunterschied zwischen Personen geschaffen, die ein Dokument anfordern, das keine « interne Kommunikation » darstellt, da diese Kategorie grundsätzlich immer mit der

Bekanntgabe des Dokuments rechnen kann, und Personen, die ein Dokument anfordern, das « interne Kommunikation » darstellt, da diese Kategorie mit der Bekanntgabe nur rechnen kann, wenn das öffentliche Interesse Vorrang hat und nicht das Interesse am Schutz der internen Entscheidungsfindung.

B.12.2. Im Gegensatz zum Vorbringen der Flämischen Regierung sind die üblichen Verwaltungsdokumente und die Verwaltungsdokumente, die « interne Kommunikation » darstellen, vergleichbar, weil es sich bei beiden um Verwaltungsdokumente handelt, unabhängig von ihrem Inhalt. Unterschied und Nichtvergleichbarkeit dürfen nämlich nicht miteinander verwechselt werden. Die Unterschiede, auf die die Flämische Regierung hinweist, können zwar ein Element in der Beurteilung eines Behandlungsunterschieds sein, doch sie können nicht ausreichen, um zu schlussfolgern, dass eine Nichtvergleichbarkeit vorliegen würde, da sonst der Prüfung anhand des Grundsatzes der Gleichheit und Nichtdiskriminierung jeglicher Inhalt entzogen würde.

B.12.3. Das legitime Ziel des Dekretgebers, die « interne Kommunikation » zu schützen, wenn die Bekanntgabe den Entscheidungsprozess ernsthaft stören würde, entspricht einem zwingenden gesellschaftlichen Bedürfnis in einer demokratischen Gesellschaft, das nämlich darin besteht, die Verbreitung vertraulicher Informationen zu verhindern (Artikel 10 Absatz 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention).

Der angefochtene Ausnahmegrund ist sachdienlich, um das Ziel des Dekretgebers zu erreichen.

B.12.4. Nach den Vorarbeiten ergänzt die neue Ausnahme in Bezug auf « interne Kommunikation » die bereits bestehenden Ausnahmegründe, wobei nicht relevant ist, dass der Dekretgeber die Möglichkeit der Festlegung einer zusätzlichen Ausnahme im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e der Richtlinie 2003/4/EG und Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe c des Übereinkommens von Aarhus erst später in Anspruch genommen hat. Weder Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e der Richtlinie 2003/4/EG noch Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe c des Übereinkommens von Aarhus enthalten eine Verpflichtung zur Einführung der zusätzlichen Ausnahme beziehungsweise einen zeitlichen Rahmen, innerhalb dessen die betreffende zusätzliche Ausnahme ins nationale Recht umgesetzt sein muss.

Hinsichtlich der Notwendigkeit der zusätzlichen Ausnahme verdeutlichen die Vorarbeiten:

« L'article II.34, 3°, et l'article II.36, § 1er, alinéa 2, 2°, protègent uniquement les délibérations d'organes collégiaux et seulement dans la mesure où ces délibérations sont confidentielles, et non donc les délibérations entre membres du personnel ou services.

L'article II.35, 5°, et l'article II.36, § 1er, alinéa 2, 9°, protègent la confidentialité dans trois situations spécifiques :

- l'exécution du contrôle administratif;
- l'exercice d'un audit interne;
- l'élaboration d'une décision politique.

Dans cette disposition, ' l'élaboration d'une décision politique ' a toujours été interprétée en ce sens qu'elle porte uniquement sur les documents adressés à des mandataires politiques (ministres, députés, bourgmestres, etc.) par leurs proches collaborateurs. La concertation confidentielle au sein d'une instance publique (l'administration flamande, l'administration au sein d'une administration provinciale ou communale, etc.) ou entre l'administration et les mandataires politiques ou leur cabinet ne relève pas de la protection offerte par ladite disposition » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2020-2021, Nr. 780/1, S. 72).

Der Dekretgeber durfte davon ausgehen, dass die Einführung der neuen Ausnahme notwendig war, um das Interesse ausreichend zu wahren, das vom angefochtenen Artikel 8 geschützt wird.

B.12.5. Auch der Umstand, dass der Ausnahmegrund nicht zwischen interner Kommunikation, die vor Treffen der Entscheidung stattgefunden hat, und interner Kommunikation, die nach Treffen der Entscheidung stattgefunden hat, unterscheidet und deshalb nicht zeitlich begrenzt ist, hat nicht *ipso facto* zur Folge, dass der angefochtene Ausnahmegrund verfassungswidrig ist.

Wie bereits in B.10.2.1 ausgeführt wurde, wird der angefochtene Ausnahmegrund einer obligatorischen Beurteilung *in concreto* unterworfen, wodurch diese Ausnahme sehr wohl implizit zeitlich begrenzt wird. Bei der Beurteilung des Antrags auf Bekanntgabe müssen alle tatsächlichen und rechtlichen Umstände, die zum Zeitpunkt des Antrags vorliegen, berücksichtigt werden, wodurch die Feststellung, ob die Entscheidung bereits getroffen wurde oder nicht, ein Element dieser Beurteilung ist. Es kann weiterhin ein zwingendes gesellschaftliches Bedürfnis vorliegen, die es erforderlich machen kann, dass die « interne

Kommunikation » nach Treffen einer Entscheidung nicht bekannt gemacht wird, aber es ist auch möglich, dass die Behörde zu dem Ergebnis gelangt, dass diese « interne Kommunikation » bekannt gemacht werden kann. In den Vorarbeiten heißt es diesbezüglich:

« À chaque demande, il s'agira d'évaluer concrètement si la divulgation de communications internes risque de porter atteinte à l'efficacité d'une concertation stratégique menée en interne au sein de l'autorité. Cela signifie également qu'un document dont la confidentialité doit être assurée à un moment donné pour cette raison pourra ultérieurement faire l'objet d'une divulgation » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2020-2021, Nr. 780/1, S. 72).

B.12.6. Der zweite Teil des einzigen Klagegrunds in den Rechtssachen Nrn. 7660 und 7699 und der zweite Teil des einzigen Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7722 sind unbegründet.

B.13. Die klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 7660 und 7699 führen im dritten Teil des einzigen Klagegrunds an, dass der angefochtene Artikel 8 des Dekrets vom 2. Juli 2021 mit dem Stillhaltegrundsatz unvereinbar sei, weil er den Rechtsschutz auf unannehmbare Weise schmälere.

Der einzige Klagegrund der klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 7724 und 7725 ist aus einem Verstoß des angefochtenen Artikels 8 gegen das Verteidigungsrecht abgeleitet, weil der neue Ausnahmegrund immer Vorrang vor dem Interesse der Person haben werde, die sich auf ihr Verteidigungsrecht berufen möchte.

B.14.1. Das Recht auf rechtlichen Beistand wird durch Artikel 23 Absatz 3 Nr. 2 der Verfassung und Artikel 47 Absatz 3 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gewährleistet. Artikel 23 Absatz 3 Nr. 2 der Verfassung beinhaltet eine Stillhalteverpflichtung, die dem entgegensteht, dass der zuständige Gesetzgeber das durch die geltenden Rechtsvorschriften gebotene Schutzniveau auf erhebliche Weise verringert, ohne dass hierfür Gründe im Zusammenhang mit dem Allgemeininteresse bestehen. Vorliegend ist der angefochtene fakultative und relative Ausnahmegrund nicht mit einem beträchtlichen Rückgang des den Bürgern gebotenen Schutzniveaus verbunden. Die betreffenden Behörden dürfen sich nur unter strikten Voraussetzungen auf den angefochtenen neuen Ausnahmegrund berufen, wobei sie die in B.10.3.1 erwähnte Auslegung berücksichtigen müssen. Darüber

hinaus muss das Interesse am Schutz der « internen Kommunikation » immer *in concreto* gegen das Interesse an der Bekanntgabe der Verwaltungsdokumente abgewogen werden.

B.14.2. Außerdem unterliegen alle individuellen Verwaltungsakte dem Gesetz vom 29. Juli 1991 « über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakte » und die Verwaltungsakte mit Verordnungscharakter dem Artikel II.9 des Verwaltungsdekrets. Die Ablehnung, « interne Kommunikation » bekannt zu geben, lässt die Pflicht der betreffenden Behörde zur Begründung der Verwaltungsakte unberührt, wobei die betreffende Begründung es dem Rechtsunterworfenen ermöglichen muss, zu beurteilen, ob es einen Grund gibt, einen Rechtsbehelf gegen diesen Verwaltungsakt einzulegen.

B.14.3. Der dritte Teil des einzigen Klagegrunds in den Rechtssachen Nrn. 7660 und 7699 und den einzigen Klagegrund in der Rechtssachen Nrn. 7724 und 7725 sind unbegründet.

B.15.1. Die klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 7660 und 7699 ersuchen den Gerichtshof, dem Gerichtshof der Europäischen Union eine Vorabentscheidungsfrage vorzulegen. Sie sind der Ansicht, dass es angezeigt sei, dem Gerichtshof der Europäischen Union eine Frage über die Gültigkeit von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e der Richtlinie 2003/4/EG im Lichte der Artikel 11, 20, 21, 47, 52 und 53 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union zu stellen, indem ihm folgende Vorabentscheidungsfrage vorgelegt werde:

« L'article 4, paragraphe 1, e), de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil viole-t-il le principe d'égalité, le droit à la liberté d'expression, le droit à la collecte d'informations, le droit à la publicité de l'administration et le droit d'accès au juge ainsi que les articles 11, 20, 21, 47, 52 et 53 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

en ce que le prescrit selon lequel ' les États membres peuvent prévoir qu'une demande d'information environnementale peut être rejetée dans les cas où : [...] e) la demande concerne des communications internes, en tenant compte de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public ' ,

(1) d'une part, concerne également les demandes de divulgation introduites après la prise d'une décision sur laquelle portent les communications internes qui ont précédé et,

(2) d'autre part, habilite à cet égard les États membres à prévoir que la demande de divulgation des communications internes peut également être refusée sur la base d'un motif

d'exception national qui n'a toutefois pas été introduit pour 'empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire', c'est-à-dire les termes et les objectifs empruntés à l'article 10, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme,

de sorte que la restriction, instaurée et autorisée par les États membres, de la divulgation des communications internes ne doit pas non plus répondre à la condition énoncée à l'article 10, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme, à savoir que la restriction à la liberté d'expression, à la publicité de l'administration et au droit à la collecte d'informations doit constituer ' [une] mesur[e] (proportionnée et subsidiaire), dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui ' ? ».

B.15.2. Nach Artikel 267 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ist der Gerichtshof der Europäischen Union dafür zuständig, im Wege der Vorabentscheidung sowohl über die Auslegung der Verträge und der Handlungen der Einrichtungen der Europäischen Union als auch über die Gültigkeit dieser Handlungen zu entscheiden. Gemäß Absatz 3 dieser Bestimmung ist ein einzelstaatliches Gericht zur Anrufung des Gerichtshofes der Europäischen Union verpflichtet, wenn seine Entscheidungen - wie diejenigen des Verfassungsgerichtshofes - selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können. Wenn es Zweifel über die Auslegung oder die Gültigkeit einer Bestimmung des Rechts der Europäischen Union gibt, die für die Entscheidung in einer bei einem solchen einzelstaatlichen Gericht anhängigen Streitigkeit wichtig ist, hat dieses Gericht den Gerichtshof der Europäischen Union im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens - selbst von Amts wegen - anzurufen.

B.15.3. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union geht hervor, dass « die nationalen Gerichte [...] die Gültigkeit einer Unionshandlung prüfen [können] und, wenn sie die Ungültigkeitsgründe, die von Amts wegen zu prüfen oder von den Parteien vorgebracht worden sind, für nicht zutreffend halten, diese Gründe mit der Feststellung zurückweisen [können], dass die Handlung in vollem Umfang gültig ist » (EuGH, 22. Oktober 1987, 314/85, *Foto-Frost*, ECLI:EU:C:1987:452, Randnr. 14; 3. Juli 2019, C-644/17, *Eurobolt BV*, ECLI:EU:C:2019:555, Randnr. 28).

B.15.4. Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e der Richtlinie 2003/4/EG, umgesetzt durch die angefochtene Bestimmung, hat weder zum Ziel noch zur Folge, die Beachtung der Artikel 11, 20, 21, 47, 52 und 53 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union zu behindern. Die

den Mitgliedstaaten gebotene Möglichkeit, zusätzlich einen Ausnahmegrund für « interne Mitteilungen » vorzusehen, beruht auf einem objektiven Kriterium und lässt die Verpflichtung der Behörde unberührt, immer eine Interessenabwägung zwischen dem vom Ausnahmegrund geschützten Interesse und dem öffentlichen Interesse vorzunehmen, dem mit der Bekanntgabe der internen Kommunikation gedient ist.

Außerdem sieht Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 2003/4/EG vor, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass ein Antragsteller, der der Ansicht ist, sein Antrag auf Zugang zu Informationen sei von einer Behörde nicht beachtet, fälschlicherweise (ganz oder teilweise) abgelehnt, unzulänglich beantwortet oder auf andere Weise nicht in Übereinstimmung mit den Artikeln 3, 4 oder 5 bearbeitet worden, Zugang zu einem Verfahren hat, in dessen Rahmen die Handlungen oder Unterlassungen der betreffenden Behörde von dieser oder einer anderen Behörde geprüft oder von einer auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle auf dem Verwaltungsweg überprüft werden können. Dieses Verfahren muss zügig verlaufen und darf keine oder nur geringe Kosten verursachen.

Ferner stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass der Antragsteller neben dem Überprüfungsverfahren nach Absatz 1 auch Zugang zu einem Überprüfungsverfahren, in dessen Rahmen die Handlungen oder Unterlassungen der Behörde überprüft werden können, und zwar vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle hat, deren Entscheidungen endgültig sein können. Die Mitgliedstaaten können des Weiteren vorsehen, dass Dritte, die durch die Offenlegung von Informationen belastet werden, ebenfalls Rechtsbehelfe einlegen können (Artikel 6 Absatz 2). Nach Absatz 2 getroffene endgültige Entscheidungen sind für die Behörde, die über die Informationen verfügt, verbindlich. Die Entscheidung ist schriftlich zu begründen, zumindest dann, wenn der Zugang zu Informationen nach diesem Artikel abgelehnt wird (Artikel 6 Absatz 3).

Folglich beeinträchtigt die den Mitgliedstaaten gebotene Möglichkeit, einen zusätzlichen Ausnahmegrund für « interne Kommunikation » einzuführen, die Transparenz der Verwaltung (Artikel 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union), den Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz (Artikel 20), den Grundsatz der Nichtdiskriminierung (Artikel 21) und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht (Artikel 47). Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit wurden Einschränkungen in Bezug auf

Grundrechte vorgenommen, aber diese waren erforderlich und entsprechen den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich (Artikel 52).

B.15.5. Es ist deshalb nicht notwendig, dem Gerichtshof der Europäischen Union die von den klagenden Parteien vorgeschlagene Vorabentscheidungsfrage vorzulegen.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

weist die Klagen zurück.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 9. März 2023.

Der Kanzler,

Der Präsident,

P.-Y. Dutilleux

L. Lavrysen